

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anak merupakan generasi penerus bangsa yang sudah selayaknya untuk dilindungi. Sesuai dengan amanat konstitusi bahwa “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.¹ Perspektif Undang-undang Perlindungan Anak dikatakan bahwa “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih didalam kandungan”.² Menimbang, bahwa Indonesia sebagai negara pihak dalam konvensi hak-hak anak (*Convention On The Rights Of The Child*) yang mengatur prinsip perlindungan hukum terhadap anak mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan khusus terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.³ Sangat jelas sekali bahwa perlindungan anak ini telah dimiliki sang anak sejak ia masih didalam kandungan sang bunda. Sehingga tidak heran bahwa orang tua yang pertama kali dapat membentuk karakter anak melalui kasih sayangnya untuk memenuhi hak sang anak. Setelah dari orang tua maka dukungan masyarakat tempat dimana sang anak berkembang juga sangat member kontribusi besar, mengingat anak dalam kesehariannya tidak lepas dari lingkungan masyarakat saat bermain dan sebagainya. Selain dari pada orang tua serta masyarakat dalam perannya untuk menunjang

¹ Lihat Pasal 28B Ayat 2. *UUD 1945*.

² Lihat Pasal 1 Angka 1, *Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014, Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*.

³ Lihat Konsideran Poin C, Dalam *Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak*.

tumbuh kembang anak, namun disisi lain pemerintah dalam hal ini juga sangat berpengaruh besar dalam upaya menciptakan generasi penerus bangsa yang berkualitas untuk mempertahankan serta meneruskan perjuangan bangsa indonesia hingga dapat mencapai pada sebuah negara yang sejahtera melalui generasi penerunya. Perkembangan anak tersebut ditentukan secara genetik, dipengaruhi dan dimodifikasi oleh berbagai faktor lingkungan-seperti nutrisi, kondisi hidup dan segala hal yang dialami pada setiap tahap kehidupan.⁴ Guna menjadikan anak sebagai sumberdaya manusia yang berkualitas tentu diperlukan trobosan-trobosan baru untuk menuntun anak supaya menjadi generasi yang bermartabat. Anak-anak mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan khusus, dan harus memperoleh kesempatan dan fasilitas yang dijamin oleh hukum dan sarana lain sehingga secara jasmani, mental, akhlak, rohani dan sosial, mereka dapat berkembang dengan sehat dan wajar dengan keadaan bebas dan bermartabat.⁵

Era modern, pertumbuhan anak baik secara tingkah laku maupun berfikir akan lebih berkembang secara signifikan seiring dengan akses informasi yang mudah melalui media elektronik maupun non elektronik. Jika dalam tumbuh kembang anak tidak terkontrol oleh orang tua, masyarakat serta pemerintah pada khususnya maka akan berdampak pada lahirnya generasi yang tidak bermartabat seperti terjadinya kenakalan anak yang berimbas kepada anak yang bersangkutan berhubungan dengan hukum. Hal ini seperti kasus pidana dengan pelaku anak yang terjadi di Boyolali yang

⁴ Carolyn Meggitt, 2012, *Understand Child Development*, Diterjemahkan Oleh Agnes Theodora W, 2013, *Memahami Perkembangan Anak*, Jakarta, Indeks, hal. 1.

⁵ Shanti Dellyana, 1988, *Wanita dan Anak di Mata Hukum*, Yogyakarta, Liberty, hal. 10.

telah diputus oleh Pengadilan dengan nomor perkara berdasarkan Putusan No.01/Pid.Sus.Anak/2015/PN.Byl. Seorang anak laki-laki bernama dengan nama samaran WAWAN Bin SUPARNO yang baru berumur 14 tahun telah melakukan pencurian dengan disertai kekerasan terhadap pengendara sepeda motor untuk merebut sejumlah uang dan HP milik korban di Boyolali. Anak tersebut melaksanakan aksinya bersama beberapa temanya yang sudah dewasa. Berdasarkan hasil penelitian dari BAPAS ternyata si anak ini merupakan korban keluarga berantakan (*broken hoom*).⁶ Perbuatan sang anak tersebut masuk dalam dalam Pasal 365 ayat (2) ke-1 dan ke-2 KUHP yang berbunyi;⁷

Ayat (2) : Diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun;

1. Jika perbuatan di lakukan pada waktu malam dalam sebuah rumah atau pekarangan tertutup yang ada rumahnya, diberjalan;
2. Jika perbuatan di lakukan oleh dua orang atau lebih dengan bersekutu;

Peristiwa yang demikian tersebut bisa timbul karena kurangnya kesadaran dalam memberi perhatian terhadap sang anak baik perhatian dari orang tua, masyarakat, dan pemerintah akan kepentingan sang anak dengan cara memberikan sebuah contoh keteladanan yang baik “taat hukum”. Rasanya tidak mau percaya kalau mengingat bahwa bangsa indonesia itu terkenal sebagai bangsa yang halus dan perasa serta cukup besar *tepo*

⁶ Lihat Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan No. 01/ Pid. Sus. Anak / 2015/ PN. Byl*, dalam www.putusan.mahkamahagung.go.id, Di Akses Pada Hari Sabtu, Tanggal 25 April 2015, Pukul 21;14 Wib.

⁷ Lihat Pasal 365 Ayat 2 ke 1 dan 2 *Kitap Undang-undang Hukum Pidana*.

slironya.⁸ Pada awalnya ada dugaan yang kuat, bahwa anak yang dilahirkan di dunia, merupakan makhluk yang sama sekali bersih.⁹ Manusia yang ada di sekitarnya, akan membentuk anak tadi, seolah-olah seperti sehelai kertas putih bersih yang kemudian ditulisi dengan kata dan kalimat.¹⁰ Sehingga ada kemungkinan terjadi bahwa perilaku anak tidak dapat ditentukan oleh anak itu sendiri namun perilaku anak dapat ditentukan melalui dari beberapa faktor seperti tindakan dari orang tua, masyarakat, dan pemerintah.

Pemerintah pusat dalam rangka mengimplementasikan kebijakannya tentang Pengarus Utamaan Hak Anak (PUHA) memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah (tingkat kabupaten/kota) untuk berorientasi kepada anak dalam membuat kebijakannya. Untuk itu ada beberapa kabupaten/kota yang atas prakarsanya memilih bahwa wilayahnya sebagai kabupaten atau kota layak anak seperti di Propinsi Jawa Tengah ini ada beberapa kota dan kabupaten yaitu Kota Solo, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, Kabupaten Boyolali dan kabupaten/kota yang lain. Kebijakan kabupaten/kota layak anak ini sebagai upaya pemerintah kabupaten/kota untuk mewujudkan kesejahteraan anak termasuk anak jangan sampai melakukan atau terlibat dalam masalah-masalah hukum.

Berdasar pertimbangan uraian latar belakang tersebut diatas maka penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul;

KEBIJAKAN KOTA LAYAK ANAK DI KABUPATEN

⁸ Soedikno Mertokusumo, *Opcit*, hal. 123.

⁹ Soedjono Dirdjosisworo, 1983, *Pengantar Tentang Psikologi Hukum*, Bandung, Alumni, hal. 61.

¹⁰ *Loc-cit*, hal. 61.

BOYOLALI DALAM UPAYA PENCEGAHAN TINDAK PIDANA ANAK.

B. Pembatasan Masalah

Kenakalan anak dapat menyebabkan kerugian bagi anak itu sendiri, keluarga, masyarakat dan negara. Oleh sebab itu maka perlu penanganan khusus untuk mendukung anak agar tidak melakukan perbuatan pidana. Sehingga perlu penanganan *preventif* secara mendasar oleh pemerintah dalam hal ini Badan Perlindungan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana yang selanjutnya disingkat BP3AKB Boyolali selaku pihak yang menjalankan Program Kota Layak Anak di wilayah Boyolali. Dengan demikian penulis hanya membatasi pada penanganan BP3AKB dalam upaya mencegah kenakalan anak melalui program Kota Layak Anak di Kabupaten Boyolali.

C. Rumusan Masalah

Perumusan masalah memang merupakan salah satu bagian yang sangat penting didalam penelitian hukum (maupun didalam ilmu-ilmu sosial lainnya).¹¹ Berdasarkan judul serta uraian dari latar belakang tersebut maka penulis akan merumuskan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kota Boyolali dalam merintis Kota Layak Anak di wilayahnya?
2. Bagaimanakah Implementasi kebijakan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali?

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Uii-Pers, hal. 110.

3. Kendala apa saja yang sering dijumpai BP3AKB dalam menjalankan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian hakekatnya adalah merupakan jawaban dari pernyataan-pernyataan rumusan masalah.¹² Berpijak dari rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui kebijakan BP3AKB dalam merintis Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali.
2. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali.
3. Untuk mengetahui kendala apa saja yang sering dijumpai BP3AKB dalam menjalankan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah hasil yang diharapkan dari penelitian tersebut.¹³ Adapun manfaat dari jenis penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Secara teoritis hasil penelitian ini dapat menambah keilmuan tentang hukum bagi akademisi yang berkonsentrasi pada hukum pidana anak khususnya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai penemuan kerangka hukum dalam mencegah tidak pidana anak yang akan datang, serta dapat dijadikan referensi terhadap orang tua dalam mendidik anak.

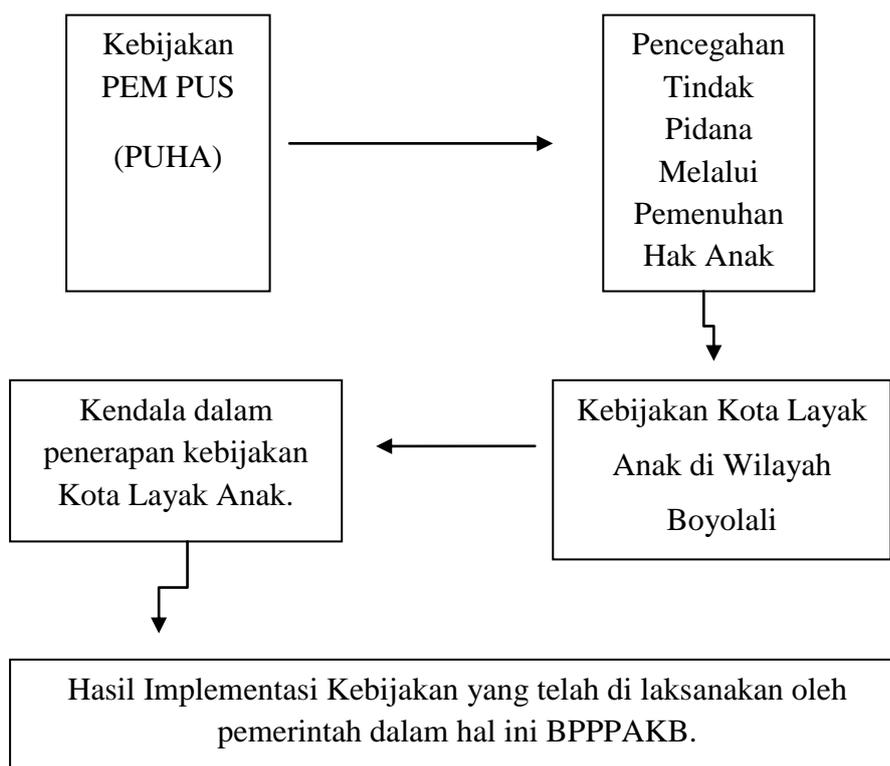
¹² Muslan Abdurrahman, 2009, *Sosiologi dan metode penelitian hukum*, Malang, Umm Pers, hal. 120.

¹³ Muslan Abdurrahman, *Lok-cit*, hal. 102.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut

;



Gambar 1

Kerangka Teoritik

Menurut Lawrence M. Fredman melalui teori sistem hukum (*the legal systems*) dapat dilihat dalam tiga komponen penting.¹⁴ Ketiga komponen yang dimaksud adalah;

1. *Structure* (kelembagaan yang berkaitan dengan hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya).

¹⁴ Doddy S. Singgih, 2004, *Memperdebatkan Wacana Otonomi Dalam Birokrasi Pemerintah Desa*, hal. 8, dalam http://journal.unair.ac.id/article_6294_media15_category.html , Di Akses Pada Hari Rabu, Tanggal 20 Mei 2015, Pukul 09:59 Wib.

2. *Substance* (aktualisasi dari hukum, peraturan atau acuan normatif lainnya).
3. *Legal culture* (semua ide, sikap, kepercayaan, harapan, dan opini masyarakat terhadap hukum, peraturan dan acuan normatif lainnya).

Sehingga dengan demikian maka teori diatas akan mengantarkan pada sebuah harapan besar yaitu sebuah kedamaian didalam masyarakat. Kedamaian atau damai merupakan suatu keadaan yang sebagai pengertian mencakup dua hal, yaitu ketertiban atau keamanan (*orde*) dan ketentraman atau ketenangan (*rush*).¹⁵

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu menggambarkan.¹⁶ Menggambarkan mengenai upaya Badan Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BP3AKB) dalam menjalankan Program Kota Layak Anak di Boyolali dalam rangka pemenuhan Hak Anak.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah metode penelitian *normatif-empiris*. Sifat *normatif*,¹⁷ dalam penelitian ini ditunjukkan pada rumusan masalah nomor satu yaitu pengkajian terhadap kebijakan pemerintah Kabupaten Boyolali terkait

¹⁵Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekato, 1982, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung, Alumni, hal. 30.

¹⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 25.

¹⁷ Rony Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 11

dengan Kota Layak Anak. Sedangkan istilah 'empiris' (inggris; *empirical*) artinya bersifat nyata.¹⁸ Dengan demikian si peneliti tidak saja berusaha mempelajari Pasal-pasal Perundangan, pandangan pendapat para ahli dan menguraikanya dalam skripsi atau karya ilmiah, tetapi juga menggunakan bahan-bahan yang sifatnya normatif itu dalam rangka mengolah dan menganalisis data-data dari lapangan yang disajikan sebagai pembahasan.¹⁹

3. Lokasi Penelitian

Guna memperoleh data yang diperlukan maka dalam penelitian ini penulis memilih Kabupaten Boyolali, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Boyolali pernah meraih predikat sebagai Kota Layak Anak (KLA) dari kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.²⁰ Sedangkan paling tinggi kasus kekerasan terhadap anak adalah Boyolali yang mencatatkan 62 kasus (tiga laki-laki dan 59 perempuan), disusul klaten 58 kasus (16 laki-laki dan 42 perempuan), jepara 55 kasus (55 perempuan), brebes 51 kasus (11 laki-laki dan 38 perempuan).²¹

¹⁸ Hilman Hadi Kusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, hal. 61.

¹⁹ *Ibit*, hal. 63.

²⁰ Solopos.com, Senin, 29 Juli 2013, 15:58 WIB: Boyolali Meraih Tingkat Pratama, dalam <http://www.solopos.com/2013/07/29/kota-layak-anak-boyolali-raih-predikat-tingkat-pratama-432435> , Di akses pada hari Rabu, 8 April 2015 pukul 21:34 Wib.

²¹ Solopos.com, Rabu, 2 September 2015, Kekerasan Terhadap Anak, Boyolali Tertinggi di Jateng, Klaten Runner Up, dalam <http://semarang.solopos.com/2014/12/24/kekerasan-terhadap-anak-boyolali-tertinggi-di-jateng-klaten-runner-up-562199> Di akses pada hari sabtu 25 april 2015 pukul 22:07.

4. Jenis Data

Data yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut antara lain;

a. Data Primer

Data yang bersumber dari data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata dari pihak yang terlibat dengan obyek yang diteliti.²² Data primer ini nantinya akan diperoleh melalui narasumber dari BP3AKB.

b. Data Sekunder

Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.²³ Data sekunder ini terdiri dari;

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- b) Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak.
- c) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.
- d) Kitap Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

2) Bahan Hukum Sekunder Meliputi

- a) Buku-buku Hasil tulisan para sarjana.
- b) Artikel.

²² Lexy j. Moleong, 2007, *metodologi penelitian kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, hal. 112.

²³ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op-cit*, hal. 30.

c) Makalah-makalah.

d) Literatur karya ilmiah yang ada kaitanya dengan hal-hal yang diteliti oleh penulis.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang akan digunakan penulis nantinya antara lain sebagai berikut;

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan nantinya akan dilakun dengan pencarian-pencarian buku literatur, makalah, artikel, maupun peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang ada kaitanya dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung pada yang diwawancarai.²⁴ Selama ini metode wawancara seringkali dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam mengumpulkan data primer di lapangan.²⁵ Sasaran yang akan diwawancarai ini nanti salah satunya adalah dari pihak BP3AKB selaku pihak yang diberi wewenang untuk menjalankan program Kota Layak Anak di Boyolali. Hasil wawancara ini nantinya akan dijadikan sebagai penguat dalam penulisan skripsi ini. Hasil wawancara yang di dapat dari BP3AKB digunakan untuk memperjelas pelaksanaan Kebijakan Kota Layak Anak di wilayah Kabupaten Boyolali.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op-cit*, hal. 57.

²⁵ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, hal. 57.

6. Metode Analisis Data

Guna menganalisis data yang telah terkumpul maka akan dianalisis oleh penulis dengan menggunakan metode analisis *kualitatif*. Dengan demikian maka penulis akan mengaitkan antara data yang di peroleh dari BP3AKB terkait dengan Kebijakan Kota Layak Anak dengan konsep PUHA (Pengarus Utamaan Hak Anak) dalam upaya pencegahan Tindak pidana yang di lakukan oleh anak di Kabupaten Boyolali.

H. Sistematika Skripsi

Guna memudahkan dalam melakukan pembahasan dan memahami masalah yang tengah dikaji dalam penulisan skripsi ini maka penulis akan menyampaikan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab 1 berisi pendahuluan yang mencakup latarbelakan masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, jadwal waktu pelaksanaan, sistematika skripsi.

Bab II berisi tentang tinjauan pustaka dan teori-teori hukum yang terdiri dari tinjauan umum tentang anak; pengertian anak, hak-hak anak, problematika anak, tinjauan umum tentang tindak pidana, tinjauan umum tentang kebijakan, tinjauan umum tentang kabupaten/kota layak anak.

Bab III berisi hasil penelitian dan pembahasan mengenai bentuk-bentuk kebijakan BP3AKB dalam merintis Kota Layak Anak diwilayah Kabupaten Boyolali, Implementasi kebijakan Kota Layak Anak diwilayah

Boyolali, Serta kendala yang sering dijumpai BP3AKB dalam merintis Kota Layak Anak diwilayah Boyolali.

Bab IV ini berisi tentang kesimpulan dan saran sebagai penutup.

DAFTAR PUSTAKA.

LAMPIRAN.